

SEZIONI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI: LE PIU' RECENTI INDICAZIONI **Di Arturo Bianco**

Solamente gli enti che hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica nel quinquennio 2012/2016 possono dare corso alle stabilizzazioni dei precari prevista dal d.lgs. n. 75/2017. La possibilità di aumentare nei comuni senza dirigenti le risorse per il salario accessorio delle posizioni organizzative, oggi elevate qualificazioni, con il taglio delle capacità assunzionali, non è più utilizzabile. I dubbi sulla applicazione delle norme sulle progressioni verticali cd speciali previste dall'articolo 13 del CCNL 16.11.2022 vanno chiariti dall'Aran e su di essi non si possono pronunciare le sezioni di controllo della Corte dei Conti. Gli avvocati dipendenti cessati per collocamento in quiescenza hanno diritto a percepire tutti i compensi per le cd propine maturati fino all'atto della cessazione. I comuni di nuova istituzione possono effettuare assunzioni nel tetto del 50% delle entrate correnti e fino a coprire il 60% della dotazione organica. Sono queste le più recenti indicazioni fornite dalle sezioni di controllo della Corte dei Conti.

IL RISPETTO DEI VINCOLI DI SPESA E LE STABILIZZAZIONI

Per potere dare corso a stabilizzazioni occorre garantire di avere rispettato i vincoli di finanza pubblica per il quinquennio 2012/2016: è questo il principio fissato dalla deliberazione della sezione autonomie della Corte dei Conti n. 4/2023. Si deve subito sottolineare che i principi dettati dalla sezione autonomie della Corte dei Conti non sembrano incidere sulle stabilizzazioni previste dall'articolo 3 del d.l. n. 44/2023. In questa disposizione non è infatti previsto la condizione del rispetto dei vincoli di finanza pubblica per potere utilizzare questo strumento. Ed il richiamo al rispetto delle condizioni previste dall'articolo 20 del d.lgs. n. 75/2017 è effettuato solamente per le lettere a) e b) del comma 1, cioè per l'aver prestato servizio per almeno un giorno dopo il mese di giugno del 2015, cioè dopo l'entrata in vigore della legge n. 124/2015, e di essere stato assunto a seguito del superamento di un concorso pubblico. Su questo aspetto è comunque opportuno un chiarimento.

E' stato dettato il seguente principio di diritto: "Il comma 4 dell'articolo 20, rubricato Superamento del precariato nelle pubbliche amministrazioni, del d.lgs n. 75-2017 -che vieta ai comuni che per l'intero quinquennio 2012-2016 non hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica di applicare i commi 1 e 2 della medesima norma e dunque di fare ricorso alle speciali facoltà di reclutamento del personale ivi previste e da ultimo prorogate al 31 dicembre 2023, al maturare di determinati requisiti- costituisce un limite anche nell'ipotesi di assunzioni effettuate nel regime temporale prorogato e, di conseguenza, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica deve continuare ad essere valutato con riferimento all'intero quinquennio 2012-2016, secondo la previsione espressa della norma".

Viene in premessa rilevata la coerenza della disposizione nel testo iniziale che consentiva la stabilizzazione di coloro che al 31 dicembre 2017 avevano maturato 3 anni di anzianità a condizione che nell'intero quinquennio precedente avessero rispettato i vincoli di finanza pubblica. Leggiamo che "la continuità temporale fra l'osservanza dei vincoli di finanza pubblica e l'attivazione della procedura di assunzione di cui al comma uno, contribuiva a rafforzare la valutazione positiva circa la sostenibilità della spesa, la cui copertura va in ogni caso assicurata, nonché il carattere premiale della facoltà riconosciuta all'ente". Invece, "i successivi interventi legislativi sembrano aver intaccato tale continuità temporale. Nella disciplina attualmente in vigore l'amministrazione può procedere alle assunzioni disciplinate dal primo comma dell'art. 20 d.lgs. n. 75/2017 fino al 31 dicembre 2023 nei confronti dei soggetti che, fra le altre cose, abbiano maturato, al 31 dicembre 2022, alle dipendenze dell'amministrazione che procede all'assunzione, almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni. A tal fine l'amministrazione non può

procedere a tali assunzioni se, nell'intero quinquennio 2012-2016, non abbia rispettato i vincoli di finanza pubblica". E' evidente che vi è una "evidenziata discontinuità temporale", che però non può essere "superata in via interpretativa". Si deve pervenire a questa conclusione perché la disposizione individua espressamente gli anni in cui occorre avere rispettato questo vincolo e non ha utilizzato formule diverse e più flessibili, come ad esempio i 5 anni precedenti e tale scelta è rimasta immutata nel corso degli anni, anche a fronte delle modifiche legislative che hanno spostato l'arco temporale previsto per la maturazione della anzianità triennale. A questa impossibilità concorre anche la considerazione che l'arco temporale per la maturazione della stabilizzazione è stato mutato sia per quelle effettuate ai sensi del comma 1 dell'articolo 20 del citato d.lgs. n. 75/2017, quelle effettuate direttamente per coloro che sono stati assunti con concorso ed a tempo determinato, sia per quelle effettuate ai sensi del comma 2 della stessa disposizione, cioè quelle realizzate tramite concorsi per i cococo e per gli assunti a tempo determinato senza avere superato un concorso. Infine, ci viene detto che non si può assumere a base di una lettura creativa o dinamica il fatto che i vincoli finanziari per gli enti locali sono stati modificati. Infatti, la disposizione "non individua quale condizione per le assunzioni il rispetto del patto di stabilità interno, ormai non più vigente, ma il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, tutt'ora operanti, né tanto meno da ragioni sistematiche, posto che la norma, nonostante le problematiche di continuità temporale già evidenziate, appare rispondente, nel suo impianto generale, alla ratio dei nuovi vincoli introdotti dopo la riforma costituzione del 2012.

L'AUMENTO DELLE RISORSE PER GLI INCARICHI DI ELEVATA QUALIFICAZIONE

Non si possono dal mese di maggio del 2019 aumentare le risorse per il salario accessorio delle posizioni organizzative, oggi elevate qualificazioni, con un corrispondente taglio delle capacità assunzionali. Sono queste le indicazioni dettate dalla deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti del Piemonte n. 38/2023.

In premessa viene ricordato "il carattere eccezionale dell'art. 11-bis del D.L. n. 135/201", che ricordiamo prevede questa possibilità".

Questa disposizione "aveva la funzione di evitare che l'eventuale incremento, per effetto dell'introduzione del nuovo CCNL funzioni locali, delle retribuzioni di posizione e di risultato delle posizioni organizzative esistenti potesse comportare il superamento del limite previsto dall'articolo 23, comma 2, del D.Lgs. n. 75/2017 (nda il tetto del salario accessorio del 2016); di conseguenza, la disciplina dell'articolo 11-bis, comma 2, del D.L. n. 135/2018 si è esaurita al 20 maggio 2019, data entro la quale le posizioni organizzative ricadenti nell'ambito di applicazione dell'articolo 11-bis medesimo dovevano comunque cessare, così come chiaramente previsto dall'articolo 13, comma 3, CCNL.. Non è dunque possibile ammettere che l'articolo 11-bis possa esplicare efficacia anche oltre il 20 maggio 2019, perché ciò comporterebbe un'eccezione generale, non vincolata agli specifici requisiti di deroga del D.L. n. 135/2018, rispetto ai limiti posti al trattamento accessorio del personale".

Il parere conclude chiarendo che, con il nuovo CCNL del triennio 2019/2021, è possibile un aumento del fondo e delle risorse per il salario accessorio delle elevate qualificazioni nel tetto dello 0,22% del monte salari 2018: tale aumento "consente ai Comuni di incrementare nella misura massima indicata il Fondo per le risorse decentrate e le risorse destinate al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato previste dal CCNL 2019-2021".

LE PROGRESSIONI VERTICALI SPECIALI

I giudici contabili non si devono esprimere sulle progressioni verticali speciali in quanto materia disciplinata dai contratti collettivi nazionali di lavoro. Lo ha stabilito la deliberazione

della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Sicilia n. 133/2023, confermando implicitamente che la relativa disposizione non deve essere considerata come illegittima.

In premessa, viene ricordato che per il parere della sezione autonomie della magistratura contabile è esclusa “ogni attinenza, in particolare, delle progressioni verticali con la materia della contabilità pubblica, pur avendo, le stesse progressioni, nel tempo, attirato l’attenzione del legislatore statale a tutela degli equilibri di bilancio e di specifici obiettivi di contenimento della spesa, a meno di trattare di limiti e divieti legislativi strumentali al soddisfacimento di esigenze di coordinamento della finanza pubblica”. Per la deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti dell’Emilia-Romagna n. 19/2019 “Gli aspetti di coordinamento, interpretativi e applicativi delle disposizioni relative allo stato giuridico e al trattamento economico del personale sono rimessi alla Presidenza del Consiglio dei ministri- Dipartimento della funzione pubblica in raccordo, per gli aspetti strettamente economici, con il Ministero dell’economia e delle finanze- Ragioneria Generale dello Stato – IGOP (Ispettorato Generale Ordinamenti del personale e l’analisi dei costi del lavoro pubblico). A ciò si aggiunga che laddove vi sia la necessità di una interpretazione autentica del CCNL, la legge disciplina la relativa procedura all’articolo 49 del d. lgs. n. 165 del 2001, procedura che in questo caso resta esclusivamente di natura pattizia tra i sottoscrittori dei contratti collettivi nazionali, ossia tra l’Aran e le Organizzazioni Sindacali firmatarie del CCNL di riferimento della norma da interpretare”. Inoltre, “la magistratura contabile ha escluso che le Sezioni Regionali di questa Corte possano pronunciarsi su questioni attinenti all’interpretazione e al contenuto delle norme dei C.C.N.L. e degli istituti dalle stesse disciplinate (SS.RR. 50/2010 e n. 56/2011; Sezione delle Autonomie n. 5/2006). Il Collegio richiama sul punto la costante giurisprudenza della Corte in base alla quale in sede consultiva e di nomofilachia, le Sezioni della Corte dei conti non possono rendere parere sull’interpretazione e sul contenuto della norma del contratto collettivo nazionale di lavoro (...) poiché, come più volte specificato, l’interpretazione delle norme contrattuali rientra nelle funzioni che il legislatore ha attribuito all’ARAN”.

I COMPENSI AGLI AVVOCATI DIPENDENTI CESSATI

Il dipendente avvocato cessato dal servizio ha diritto ai compensi maturati per le attività svolte fino al momento del collocamento in quiescenza: è questo il principio fissato dalla deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Basilicata n. 30/2023.

I punti di riferimento sono i seguenti due: in primo luogo, sulla base delle indicazioni della Sez. Contr. Campania, deliberazione n. 131/2021, occorre fare riferimento all’art. 7 del Decreto del Ministro della Giustizia n. 55 del 10.03.2014 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense, ai sensi dell’articolo 13, comma 6, della legge 31.12.2012, n. 247) a mente del quale Per l’attività prestata dall’avvocato nei giudizi iniziati ma non compiuti, si liquidano i compensi maturati per l’opera svolta fino alla cessazione, per qualsiasi causa, del rapporto professionale”; in secondo luogo, come chiarito dalla Corte di Cassazione, Civ. Sez. I, Ord., 26.10.2018, n. 27308, “in caso di pensionamento del dipendente avvocato dell’ente, costui avrà diritto alla parte di compenso maturata per l’attività effettivamente svolta fino a quella data, come specificato dall’art. 7 del d.m. nr. 55 del 2014.....il principio in tema di compenso professionale è che esso è unico, indipendentemente dal numero dei professionisti incaricati, e che esso matura con il compimento delle attività previste”.

LE CAPACITA' ASSUNZIONALI DEGLI ENTI DI NUOVA ISTITUZIONE

I comuni di nuova istituzione possono effettuare assunzioni di personale nel tetto di cui all'articolo 9, comma 36, del d.l. n. 78/2010, cioè nel tetto del 50% delle entrate correnti con carattere certo e continuativo ed in ogni caso non superando il tetto del 60% della consistenza della propria dotazione organica. E' quanto ha chiarito la deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti della Sicilia n. 131/2023. A sostegno di questa tesi viene richiamata la sentenza della Corte Costituzionale n. 173/2012, per la quale tale disposizione "non prevede alcun limite al proprio ambito soggettivo di applicabilità, riferendosi genericamente agli enti di nuova istituzione e non consente un'interpretazione che restringa l'operatività della disposizione ai soli enti statali". Il parere aggiunge anche che alle assunzioni in mobilità si applicano i vincoli dettati per gli enti che non hanno rispettato i termini di approvazione dei documenti finanziari e che negli enti locali la mobilità non può essere considerata come neutra rispetto alla determinazione delle capacità assunzionali.

Viene di seguito precisato che "trattandosi di disciplina di natura speciale, in ossequio al principio secondo cui *lex posterior generalis non derogat priori specialis*, non pare ragionevole ipotizzare l'intervenuta abrogazione implicita della stessa per effetto della sostituzione della normativa generale in materia di assunzioni fondata sul criterio del *turn over* con quella ispirata al diverso modello della sostenibilità finanziaria", cioè la regola che è alla base del d.l. n. 34/2019.

Il parere aggiunge che anche alle assunzioni tramite mobilità volontaria si applica il principio dettato dall'articolo 9, comma 1 *quinquies*, del d.l. n. 113/2016, che esclude la possibilità di assumere personale in caso di mancato rispetto dei vincoli all'approvazione dei documenti contabili. Questa disposizione si estende anche alla mobilità in quanto riguarda, per espresso dettato normativo, le "assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale".

Viene inoltre chiarito che "la possibilità di considerare finanziariamente neutrali le assunzioni per mobilità di personale proveniente da enti non assoggettati a criteri limitativi basati sul *turn-over* (quali sono gli enti locali a seguito dell'introduzione del regime improntato alla sostenibilità finanziaria) è da considerare esclusa".